



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no fim assinado, no uso de
suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129,
inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 1º,
inciso III, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Estadual n.º 15.712**, de 25 de setembro de 2021, que *dispõe sobre o atendimento dos pedidos dos serviços extrajudiciais por meio de centrais e plataformas de serviços eletrônicos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*, do Estado do Rio Grande do Sul, pelas razões de direito a seguir expostas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

1. A norma impugnada, **de origem parlamentar**¹,
foi vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 15.712, DE 25 DE SETEMBRO DE 2021.

Dispõe sobre o atendimento dos pedidos dos serviços extrajudiciais por meio de centrais e plataformas de serviços eletrônicos no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º *Fica instituído o atendimento eletrônico centralizado dos serviços extrajudiciais no Estado do Rio Grande do Sul, podendo, os notários ou registradores de cada uma das especialidades, delegar a gestão, o gerenciamento e o controle administrativo e financeiro de sua central e plataforma eletrônica à respectiva entidade representativa de classe nesta unidade da Federação, mantidas as gestões e operações das centrais já em funcionamento.*

§ 1º *É obrigatória a adesão imediata de todos os notários e registradores, titulares ou responsáveis interinos pelo expediente, à central de serviços eletrônicos compartilhados de que trata o "caput" deste artigo, sob pena de responsabilização disciplinar nos termos do inciso I do "caput" do art. 31 da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.*

§ 2º *Os custos de manutenção técnica e de sistemas, gestão e operação das centrais serão de responsabilidade da entidade que a administrar, vedado o uso de recursos públicos para tal finalidade.*

Art. 2º *As centrais e plataformas eletrônicas deverão oferecer atendimento remoto e desburocratizado dos atos praticados em uma ou mais serventias da mesma ou de diferentes*

¹ Conforme evidencia a documentação em anexo à petição inicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

localidades, relativos aos serviços extrajudiciais titulados pelos delegatários relacionados no art. 5º, incisos I, II, III, IV, V e VI, da Lei Federal nº 8.935/94, no Estado do Rio Grande do Sul e em outras unidades da Federação, por meio das quais se dará, via rede mundial de computadores, o intercâmbio de documentos eletrônicos e tráfego de informações e dados.

Parágrafo único. *A pedido da Administração Pública Direta ou Corregedoria-Geral da Justiça, os notários e registradores do Estado do Rio Grande do Sul, por meio das suas respectivas centrais eletrônicas, disponibilizarão, sem quaisquer ônus, acesso às informações aos bancos de dados constantes das respectivas centrais, sendo-lhes vedado o envio, repasse e compartilhamento desses dados, em respeito ao princípio e a garantia previstos no inciso X do art. 5º da Constituição Federal de 1988.*

Art. 3º *Os serviços oferecidos pelas centrais e plataformas de serviços eletrônicos compartilhados se tratam de um dever dos notários e registradores e não se confundem com os atos típicos notariais e registrais praticados pelas respectivas serventias, possibilitando o uso de todo e qualquer interessado, cuja remuneração dar-se-á por adesão do usuário, limitando-se o valor do serviço a 50% (cinquenta por cento) do valor de 1 (uma) Unidade de Padrão Fiscal - UPF/RS, sendo possibilitado o convênio de natureza privada.*

Art. 4º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se todas as disposições em contrário.*

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 25 de setembro de 2021.

2. *A lei estadual em exame instituiu o atendimento eletrônico centralizado dos serviços extrajudiciais no Estado do Rio Grande do Sul (artigo 1º, caput), estabelecendo a obrigatoriedade da adesão imediata de todos os notários e registradores, titulares ou responsáveis interinos pelo expediente, à central de serviços eletrônicos compartilhados de que trata o caput do referido artigo 1º*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

(§ 1º). Constam ainda, na normativa em análise, disposições a respeito dos deveres a serem atendidos pelas mencionadas *centrais e plataformas eletrônicas* (artigo 2º) e sobre a *remuneração* dos serviços por elas oferecidos (artigo 3º).

Ocorre que, como se demonstrará, a matéria disciplinada na referida lei estadual está inserida no gênero **organização e divisão judiciárias**, circunstância que reserva a correspondente iniciativa legislativa ao **Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**, como se lê no artigo 95, inciso V, alínea “e”, da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul

Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

(...)

V - propor à Assembleia Legislativa, observados os parâmetros constitucionais e legais, bem como as diretrizes orçamentárias:

(...)

e) a organização e divisão judiciárias;

Aqui reside, objetivamente, a **inconstitucionalidade formal** que sustenta com a presente ação direta: a Lei Estadual n.º 15.712/2021, por ser decorrente de iniciativa **parlamentar**, padece de nulidade insuperável.

Com efeito, os serviços notariais e de registro, exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, são aqueles *destinados a garantir a publicidade, autenticidade,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

*segurança e eficácia dos atos jurídicos*². Trata-se, como observou o Ministro Ayres Britto, de *um feixe de competências públicas, muito embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada*³, que se submete, nos termos do artigo 236 da Constituição Federal⁴, à fiscalização do Poder Judiciário.

Neste contexto, muito embora as serventias extrajudiciais não sejam consideradas *meros serviços auxiliares dos tribunais*, estas representam, na leitura do Supremo Tribunal Federal, *matéria intrinsecamente ligada à organização e divisão judiciárias* (artigos 96, inciso II, d⁵, e 125, §1^{o6}, da Constituição Federal).

De fato, em 2011, o assunto foi objeto de análise detalhada por parte da Ministra Ellen Gracie, na condição de relatora

² Artigo 1º da Lei Federal n.º 8.935/1994.

³ ADI 2.415/SP, Rel.: Min. Ayres Britto, Dje 28, 8/2/2012.

⁴ Art. 236. *Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.*

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

⁵ Art. 96. *Compete privativamente:*

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;

⁶ Art. 125. *Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

da ADI 4.140/GO⁷. Confirmam-se, pela pertinência, trechos de seu voto - acolhido à unanimidade pelos demais integrantes da Corte Vértice:

(...) mostra-se necessário que esta Suprema Corte proclame, definitivamente, se as serventias extrajudiciais são, de fato, meros serviços auxiliares dos tribunais (art. 96, I, b, da CF), ou se representam, na verdade, matéria intrinsecamente ligada à organização e divisão judiciárias (arts. 96, II, d, e 125, §1º, da CF).

Estou convencida, eminentes pares, que essa distinção é, sem dúvida alguma, a chave para o correto equacionamento da controvérsia ora em exame.

(...)

4. Passo, assim, a refletir a respeito desse ponto específico, buscando investigar, primeiramente, o alcance da expressão "serviços auxiliares" presente no texto constitucional.

Verifico, inicialmente, que a Constituição Federal outorga aos tribunais competência para organizar as suas próprias secretarias e serviços auxiliares como também as secretarias e serviços auxiliares dos juízos que lhes são vinculados, isto é, de suas respectivas varas judiciais. Observe-se, nesse sentido, a redação do art. 96, I, b, da Carta Magna: "Compete privativamente: I aos tribunais: b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correccional respectiva;". Diviso, Senhores Ministros, nessa passagem, um primeiro indicativo de que a Constituição Federal, quando se refere a secretarias e serviços auxiliares dos tribunais e de seus respectivos juízos de direito, está tratando, exclusivamente, da estrutura interna desses órgãos judiciários, consubstanciada no conjunto de unidades e atividades de apoio que viabilizam a realização de todas as suas finalidades institucionais. Trata-se de evidente consectário da autonomia administrativa assegurada ao Poder Judiciário pelo caput do art. 99 da Carta Magna.

A Constituição Federal ainda confere aos Tribunais de Justiça competência privativa para propor à Assembleia Legislativa (1) a criação e a extinção de cargos e (2) a remuneração tanto

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.140/GO, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 20.9.2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de seus próprios serviços auxiliares quanto dos serviços auxiliares que dão suporte aos juízos de primeiro grau que lhes sejam vinculados (art. 96, II, b). Enxergo aqui, da mesma forma, uma referência específica à estrutura dos referidos órgãos judiciários, que precisam dispor de cargos públicos remunerados, criados por lei formal, para compor o quadro de pessoal que desempenhará, nas suas mais variadas unidades internas, todas as atividades de apoio necessárias ao pleno funcionamento da Justiça.

Observe-se, ademais, que o tema da remuneração dos atos praticados no exercício dos serviços notariais e de registro é tratado, de maneira completamente apartada, pelo art. 236 da Carta Magna, que, além de atribuir ao Poder Judiciário o dever de fiscalização dessa atividade (art. 236, §1º), prevê a regulamentação, por lei federal, de “normas gerais de fixação emolumentos relativos nos atos praticados pelos serviços notariais e de registro” (art. 236, § 2).

Essa conclusão, no sentido de que a referência constitucional a serviços auxiliares dos tribunais e juízos de direito não corresponde às serventias extrajudiciais, por dizer respeito especificamente, à organização interna desses órgãos judiciários, é reforçada, ainda, pela constatação de que a Carta Magna também indica, paralelamente, a presença de serviços auxiliares na estrutura do Ministério Público da União e dos Estados (art. 130-A, § 2º, III, e § 5º). Trata-se, aqui, do conjunto de pessoal, unidades funcionais e atividades que dão ao Parquet, igualmente, o suporte estrutural necessário para a consecução de suas finalidades próprias.

5. A respeito desse tema, manifestou-se este Supremo Tribunal Federal, já nos idos de 1960, ao declarar, nos autos do RE 42.998, rel. Min. Nelson Hungria, a constitucionalidade formal de lei do Estado do Ceará. O referido diploma local, ao desmembrar as atribuições que já eram exercidas por uma determinada serventia preexistente, criou um novo cartório idêntico, “para atender no desenvolvimento dos serviços judiciários do Estado, especialmente de Fortaleza”.

Na instância de origem, acolheu-se a alegação de ofensa ao art. 97, II, da Constituição de 1946, uma vez que o diploma impugnado não tivera origem em proposta de iniciativa do Tribunal de Justiça cearense. Todavia, o Plenário desta Casa, em sessão realizada em 11.7.1960, entendeu, segundo a ordem constitucional então vigente, que a referida iniciativa dos Tribunais somente haveria de se impor na criação de cargos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

de seus serviços auxiliares, sendo certo que "as serventias de justiça não são serviços auxiliares dos Tribunais". O eminente relator e notável magistrado, Ministro Nelson Hungria, para não deixar dúvida de que a matéria tratada no referido processo -criação, mediante lei estadual, de nova serventia extrajudicial- dizia respeito ao tema da organização judiciária, ainda asseverou, em seu douto voto, que "o artigo . da Constituição que poderia ser invocado na espécie seria o 124, I, sobre a inalterabilidade da organização judiciária durante o quinquênio subsequente à lei que a estabelece, salvo proposta do Tribunal". Declarada pelo Plenário a constitucionalidade da norma impugnada, reafirmou em seguida a Primeira Turma desta Casa, ao dar provimento ao referido apelo extremo na sessão de 27.10.1960, que "as serventias da justiça não são serviços auxiliares dos Tribunais Judiciários".

Já sob a égide da Constituição de 1988, o Plenário desta Corte, no julgamento cautelar da ADI 865, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.4.1994, examinou norma do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão que havia desmembrado escritanias que exerciam tanto funções judiciais como extrajudiciais.

Alegava-se, naquela oportunidade, entre outras questões, violação ao art. 63, II, da Constituição, por ter sido o projeto de lei encaminhado pelo Tribunal de Justiça alvo de emendas parlamentares que importaram em despesas não previstas originalmente.

O eminente relator, Ministro Celso de Mello, asseverou em seu douto voto-condutor que "as serventias do foro judicial e extrajudicial não compõem, para os efeitos do art. 63, II, da Constituição, os serviços administrativos do próprio Tribunal". Além disso, reafirmou S. Exa., naquela mesma assentada, que os comandos impugnados, ao disporem sobre a configuração das serventias judiciais e extrajudiciais no território do Estado do Maranhão, veiculavam, inegavelmente, normas concernentes à organização judiciária, matéria sobre a qual incidia, "quanto à instauração do processo de formação das leis", a cláusula de reserva de iniciativa.

No julgamento de mérito da ADI 1.935, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 4.10.2002, este Supremo Tribunal declarou a plena constitucionalidade de lei do Estado de Rondônia que, originária de . projeto de iniciativa do Tribunal de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

daquela unidade federada, havia criado dois ofícios de protesto de títulos na Comarca de Porto Velho.

Consolidava-se nesta Suprema Corte, assim, o entendimento de que a criação de serventias extrajudiciais era, de fato, matéria de organização judiciária, cuja iniciativa legislativa compete aos Tribunais de Justiça, nos termos do art. 96, II, d, da Constituição Federal. Rejeitou-se, ainda, naquela ocasião; a tese propugnada pela associação ora requerente, no sentido de que a reserva de iniciativa em questão seria, na verdade, do chefe do Poder Executivo, em razão de sua competência privativa para deflagrar o processo legislativo na criação de funções públicas (art. 61, § 1º, II, a, da Carta Magna).

Aliás, trilhando nessa mesma direção, este egrégio Plenário, ao apreciar a ADI 3.773, rel. Min. Menezes Direito, DJe de 4.9.2009, declarou na sessão de 4.3.2009, a inconstitucionalidade formal de lei do Estado de São Paulo resultante de processo legislativo deflagrado pelo Governador- e não pelo Presidente do Tribunal de Justiça- a despeito de ter versado, entre outras matérias, sobre organização básica, competência territorial, criação, alteração e extinção das serventias extrajudiciais daquela unidade federada.

6. Portanto, Senhor Presidente, embora já tenha acompanhado, nos estreitos limites do juízo cautelar, voto em sentido contrário proferido pelo relator da ADI 2.415-MC, o eminente Ministro Ilmar Galvão, na sessão plenária de 13.12.2001, diante de todos os elementos normativos e jurisprudenciais ora evidenciados, manifesto-me no sentido de que a matéria relativa à ordenação, pelo poder público estadual, das serventias extrajudiciais e das atribuições por elas desempenhadas passa ao largo da temática dos serviços auxiliares ou administrativos dos tribunais e dos juízos a eles vinculados, presente, principalmente, no art. 96, I, b, da Constituição Federal, e está completamente inserida na seara da organização e da divisão judiciárias, para a qual se exige, nos termos dos arts. 96, II, d, e 125, § 1º, da Constituição Federal, a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça. (sem destaques no original)

Esta posição – de que a matéria relativa à ordenação, pelo poder público estadual, das serventias extrajudiciais e das



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

atribuições por ela desempenhadas, está inserida na seara da organização e da divisão judiciárias, para a qual se exige a edição de lei formal de iniciativa privativa dos Tribunais de Justiça – permanece consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, como evidencia a estabilidade da sua jurisprudência:

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL REFERENTE A PROVIMENTO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. DESFIGURAÇÃO DO PROJETO DE LEI, PELAS EMENDAS DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É da iniciativa do Poder Judiciário a lei que dispõe sobre a organização dos serviços notariais e de registro no âmbito estadual. A Constituição Federal preconiza que compete privativamente aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169, a criação e a extinção de cargos e a remuneração de seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver. Dessa maneira, a iniciativa privativa dos Tribunais aplica-se, igualmente, em relação às normas das Constituições Estaduais, não havendo possibilidade de usurpação da iniciativa prevista pela Constituição Federal pelo legislador-constituente derivado do Estado-membro. A regra, como já decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, que decorre do princípio da independência e harmonia entre os poderes e é tradicional no direito republicano, aplica-se tanto à legislatura ordinária, como à constituinte estadual, em razão do que prescreve a Constituição Federal, art. 96, II, b e d. 2. (...) (RE 537134, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 26-04-2021 PUBLIC 27-04-2021).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.595/2005 DO DISTRITO FEDERAL. NORMAS SOBRE SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA A



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

INICIATIVA DE LEI SOBRE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. *Compete ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios a apresentação ao Congresso Nacional de projeto de lei sobre organização, funcionamento e provimento de serventias extrajudiciais no Distrito Federal por se cuidar de matéria afeta à organização judiciária, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.* 2. *Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.595/2005 do Distrito Federal com eficácia ex nunc para que a decisão produza efeitos a partir de vinte e quatro meses da data de publicação da ata de julgamento.* (STF - ADI: 3498 DF - DISTRITO FEDERAL 0001928-24.2005.1.00.0000, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/05/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-135 01-06-2020).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.383/1999 do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Criação dos 2º e 3º Serviços de Registro de Títulos e Documentos e Cíveis das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre. 4. Proposta encaminhada pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Alegação de Vício de Iniciativa. 5. Improcedência da ação. Competência privativa dos tribunais de justiça para propor leis que disponham sobre serventias judiciais e extrajudiciais. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 2127, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 06-05-2019 PUBLIC 07-05-2019).

Situações como a presente não são, igualmente, inéditas aos demais tribunais da federação. Colacionam-se, a título exemplificativo, ementas de decisões proferidas, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, no âmbito dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais, do Maranhão e do Paraná, todas alinhadas com a visão defendida pelo Ministério Público:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

(...) a matéria relativa à ordenação das serventias extrajudiciais está inserida na organização judiciária, cuja iniciativa de lei, no âmbito estadual, é privativa do Tribunal de Justiça (art. 66, IV, c, CEMG), o artigo 3º. da lei estadual 19.832/11, fruto da referida emenda parlamentar, padece de vício de inconstitucionalidade. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000150519411000 MG, Relator: Moreira Diniz, Data de Julgamento: 13/04/2016, Data de Publicação: 29/04/2016).

ADIN - CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO - INC. II E V, DO ART. 187 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 068/03 - SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS - MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - LIMITES DE ATUAÇÃO PARLAMENTAR - EMENDABILIDADE DOS PROJETOS DE LEI EM TEMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA DE PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA AO PODER JUDICIÁRIO - CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE CONFERE EXCLUSIVIDADE AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO EM TEMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO NÃO IMPEDE PARLAMENTARES DE OFERECER EMENDAS AO CORRESPONDENTE PROJETO - LIMITAÇÕES RESTRITIVAS EM NÚMEROS APERTADOS PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - REGRA DE REPRODUÇÃO AUTOMÁTICA. IMPROCEDÊNCIA. I - Perante norma de repetição automática em relação à Constituição Federal, resta o Poder Constituinte Decorrente, neste tocante, vinculado às prescrições norteadoras estabelecidas pela Constituição Federal. Todavia, tal vinculação cinge-se, tão-somente, à iniciativa privativa do Poder Judiciário para encaminhar, através de mensagem, projeto de lei que verse sobre alteração da organização e divisão judiciária do Estado, podendo, por sua vez, o Poder Legislativo alterar o referido projeto, quando, no caso, a matéria não incidir no sítio relativo aos serviços administrativos do Tribunal de Justiça; II - ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (TJ-MA - ADI: 229102004 MA, Relator:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

CLEONES CARVALHO CUNHA, Data de Julgamento:
02/02/2007, SAO LUIS).

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO I DA LEI ESTADUAL Nº 19.651/2018. ACUMULAÇÃO DO TABELIONATO DE PROTESTO DE TÍTULOS COM O SERVIÇO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE PALMAS (PR). PRELIMINAR. PEDIDO DE EMENDA DA PETIÇÃO INICIAL. INCLUSÃO, NO OBJETO DA LIDE, DA PARTE DO ANEXO III DO ARTIGO 7º DA LEI ESTADUAL Nº 19.350/2017, CONTENDO SEMELHANTE REESTRUTURAÇÃO. ADMISSÃO A FIM DE EVITAR A REPRESTINAÇÃO DA NORMA REVOGADA. MÉRITO. ORGANIZAÇÃO E DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO PARANÁ. FORO EXTRAJUDICIAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ARTIGO 101, INCISO I, LETRA 'D', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EMENDA PARLAMENTAR. ACUMULAÇÃO IMPRÓPRIA DE SERVENTIAS. VÍCIO FORMAL. DESBORDAMENTO DAS BALIZAS DE ATUAÇÃO LEGÍTIMA DO PODER LEGISLATIVO. FORMULAÇÃO QUE EXTRAPOLA A PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM A PROPOSTA ORIGINÁRIA. INOBSERVÂNCIA DA RESOLUÇÃO Nº 80/2009 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. VÍCIO MATERIAL. OFENSA À AUTONOMIA E À INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. ARTIGOS 7º E 98, DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (TJ-PR - Desaforamento de Julgamento: 00140089720198160000 PR 0014008-97.2019.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargador Ruy Cunha Sobrinho, Data de Julgamento: 08/12/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 13/01/2021).

É bem de ver, complementarmente, que o argumento referente ao vício de iniciativa chegou a ser considerado, durante a tramitação do processo legislativo do qual resultou a lei ora impugnada (Projeto de Lei n.º 218/2020), no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça. Na ocasião, a conclusão do Eminente



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Deputado Sérgio Turra, relator, foi a de que *exercida a hermenêutica acerca do disposto no art. 95, inciso V, da Constituição Estadual e no art. 125, § 1º, da Constituição Federal, temos que a proposição legislativa sob comento não invade competência privativa do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, tampouco se reveste como sendo de iniciativa reservada do Poder Judiciário. Na sua respeitável leitura, a matéria se inclui dentre aquelas cuja competência para legislar é concorrente, num primeiro momento, entre todos os entes da Federação – a teor do disposto no art. 24, inciso XI, da Constituição Federal – e, num segundo momento, entre os Poderes Executivo e Legislativo – a teor do disposto no art. 52, inciso XIV, da Constituição Estadual. A cláusula de competência legislativa citada no art. 59 da Carta da Província também respalda a iniciativa da Proposição ora em análise.*

Ocorre que, com o devido acatamento, a lei em exame trata, como se viu acima, de serviços prestados por notários e registradores, e não de *procedimentos em matéria processual* (artigo 24, XI, da Constituição Federal⁸), razão pela qual não se aplicam a regência do artigo 52, inciso XIV⁹, e nem a regra de abertura prevista no artigo 59, *caput*¹⁰, ambos da Constituição do Estado.

⁸ Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
(...)

XI - *procedimentos em matéria processual;*

⁹ Art. 52. *Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:*

(...)

XIV - *matéria prevista no art. 24 da Constituição Federal.*

¹⁰ Art. 59. *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

Neste mesmo fio, igualmente, não há maior impacto, para a visão defendida pelo Ministério Público nesta ação, na ressalva constante do artigo 3º da Lei impugnada, no qual se lê que *os serviços oferecidos pelas centrais e plataformas de serviços eletrônicos compartilhados se tratam de um dever dos notários e registradores e não se confundem com os atos típicos notariais e registrares praticados pelas respectivas serventias*. Independentemente da distinção traçada pelo legislador, não há dúvidas de que a normativa em tela, ao instituir o atendimento eletrônico centralizado dos serviços extrajudiciais no Estado do Rio Grande do Sul, criou obrigação a ser cumprida, de modo *imediato* (artigo 1º, §1º) para os notários e registradores, interferindo assim, de modo inequívoco, no funcionamento das serventias extrajudiciais. E, como apontado alhures, tratando-se de lei que aborde a *organização dos serviços notariais e de registro no âmbito estadual*¹¹, ou que de qualquer modo disponha sobre *serventias judiciais e extrajudiciais*¹², há de se respeitar a competência privativa dos tribunais para a sua propositura.

Não poderia, pois, na hipótese vertente, o Poder Legislativo estabelecer referida disciplina **à revelia da iniciativa legislativa do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, a quem

Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.

¹¹ Conferir: RE 537134, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 26-04-2021 PUBLIC 27-04-2021, cuja ementa foi acima colacionada.

¹² Conferir: ADI 2127, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 06-05-2019 PUBLIC 07-05-2019, cuja ementa foi acima colacionada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

está constitucionalmente assegurado o *privilégio do projeto*, sob pena de *nulidade da lei*, como leciona Hely Lopes Meirelles¹³:

[...].

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

[...].

Nesta mesma ordem, a quebra da *reserva de iniciativa* também implica violação aos princípios da harmonia e da independência entre os Poderes, previstos no artigo 5º da Constituição do Estado:

Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Portanto, afigura-se evidente a inconstitucionalidade formal da norma estadual impugnada, por afronta ao disposto nos artigos 5º e 95, inciso V, alínea “e”, da Constituição Estadual.

3. Do pedido liminar

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

A Constituição do Brasil atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para deliberar a respeito do *pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade*¹⁴, prerrogativa esta que se estende, por simetria, aos Tribunais de Justiça dos Estados quando no exercício da jurisdição constitucional. Em âmbito federal, esta etapa está prevista no artigo 10 da Lei n.º 9.868/99¹⁵; em sede local, no artigo 262 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul¹⁶.

Em regra, os requisitos são os mesmos exigidos para toda e qualquer ação cautelar, notadamente, o *fumus boni iuris* e o

¹⁴ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;

¹⁵ Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.

§ 2º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela expedição do ato, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

§ 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.

¹⁶ Art. 262. Se houver pedido de medida cautelar para suspensão liminar do ato impugnado, presente relevante interesse de ordem pública, o Relator poderá submeter a matéria a julgamento na primeira sessão seguinte do Órgão Especial, dispensada a publicação de pauta.

§ 1º Se o Relator entender que a decisão da espécie é urgente, em face de relevante interesse de ordem pública, poderá requerer ao Presidente do Tribunal a convocação extraordinária do Órgão Especial.

§ 2º Decidido o pedido liminar ou na ausência deste, o Relator determinará a notificação da(s) autoridade(s) responsável(is) pelo ato impugnado, a fim de que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente(m) as informações entendidas necessárias, bem como ordenará a citação, com prazo de 20 (vinte) dias, considerando já o privilégio previsto no artigo 183 do Código de Processo Civil, do Procurador-Geral do Estado.

§ 3º Decorridos os prazos previstos no parágrafo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de (10) dez dias, para emitir parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

periculum in mora.¹⁷ A **aparência do direito** se verifica quando a inconstitucionalidade é demonstrada *prima facie*, ainda que de forma superficial, mediante cognição sumária; e o **perigo na demora** caracteriza-se quando se demonstra que a demora no julgamento do mérito pode trazer consequências danosas para a ordem pública.¹⁸

Fixadas essas premissas, e em vista do contexto antes delineado, não há dúvidas de que os requisitos normativos necessários à concessão da **medida liminar** estão presentes, fazendo-se imperativa a suspensão, de pronto, do ato normativo questionado.

O *fumus boni iuris* está patenteado, sendo inquestionável que a lei estadual impugnada contraria as normas constitucionais vigentes, consoante explicitado na fundamentação supra. A ação possui, pois, densidade jurídica suficiente a justificar a medida, uma vez que restou devidamente caracterizada a ocorrência da **inconstitucionalidade formal decorrente do desrespeito à reserva de iniciativa**, circunstância que acarreta, no limite, quebra dos princípios da independência e da harmonia entre os Poderes do Estado do Rio Grande do Sul.

De outra banda, a *conveniência* da medida e o *periculum in mora* igualmente se encontram presentes, pois a

¹⁷ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também adota, eventualmente, o requisito da *conveniência* para a concessão da medida cautelar, inclusive em substituição ao *periculum in mora*, como observam Lenio Luiz Streck e Gilmar Ferreira Mendes nos seus *Comentários à Constituição do Brasil* (2ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1.478). Confirmam-se, ilustrativamente: ADI MC 2.314, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 8.6.2001; e ADI 568, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 26.9.1997.

¹⁸ ABOUD, Georges. *Processo Constitucional Brasileiro*, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 496.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

permanência da norma combatida no ordenamento jurídico pátrio **tem o potencial de interferir, de modo direto, no patrimônio jurídico de um significativo número de profissionais, que teriam de estruturar a prestação do atendimento eletrônico de serviços extrajudiciais no Estado do Rio Grande do Sul, com os custos daí decorrentes, na forma prevista pela normativa viciada.** Vale salientar, uma vez mais, a esse respeito, que o § 1º do artigo 1º da lei impugnada estabelece a obrigatoriedade da **adesão imediata** de todos os notários e registradores, titulares ou responsáveis interinos pelo expediente, à central de serviços eletrônicos compartilhados de que trata o *caput* deste mesmo dispositivo.

Portanto, não há dúvidas de que se está diante de situação que demanda tutela jurisdicional em caráter de urgência.

4. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) concedida a **medida liminar** postulada, para o fito de suspender os efeitos da **Lei Estadual nº 15.712, de 25 de setembro de 2021;**

b) notificadas as autoridades responsáveis pela promulgação e publicação da lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

c) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e

d) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a **inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 15.712, de 25 de setembro de 2021**, por ofensa aos artigos 5º e 95, inciso V, alínea “e”, da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimável.

Porto Alegre, 7 de dezembro de 2021.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

FJBM